

POZYCJA USTROJOWA ORGANÓW WYKONAWCZYCH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

redakcja naukowa

Mirosław Stec

Katarzyna Małysa-Sulińska

MONOGRAFIE LEX



LEX

a Wolters Kluwer business

POZYCJA USTROJOWA ORGANÓW WYKONAWCZYCH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

redakcja naukowa

Mirosław Stec

Katarzyna Małysa-Sulińska



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2014

Publikacja dofinansowana przez Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Jagiellońskiego

Stan prawny na 1 sierpnia 2014 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Małgorzata Jarecka

Opracowanie redakcyjne
Anna Łubińska-Bujak

Łamanie
Wolters Kluwer

Układ typograficzny
Marta Baranowska

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.



SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by
Wolters Kluwer SA, 2014

ISBN 978-83-264-3377-1

ISSN 1897-4392

Wydane przez:
Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów / 7

Wstęp / 11

Elżbieta Ura

Wójt, zarząd powiatu i zarząd województwa jako organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego – porównanie ich statusu prawnego / 13

Ewa Olejniczak-Szałowska

Problematyka determinantów wyboru monokratycznego lub kolegialnego modelu organu wykonawczego na poszczególnych szczeblach jednostek samorządu terytorialnego / 28

Wiesław Kisiel

Wójt gminy: 30-letnia ewolucja i pytania o przyszłość organu / 58

Jarosław Dobkowski

Skutki wpływu przekształcenia modelu organu wykonawczego powiatu na funkcjonowanie administracji powiatowej / 74

Karolina Rokicka, Agnieszka Skóra

Współdziałanie pozorne w przypadku jedności organu administracji publicznej na przykładzie prezydenta miasta na prawach powiatu. Zagadnienia procesowe / 87

Joanna Jagoda

Tryb wyborów organów wykonawczych a ich relacje z organami stanowiącymi jednostek samorządu terytorialnego / 98

Bogusław Przywora

Referendum lokalne w przedmiocie odwołania wójta z inicjatywy mieszkańców – uwagi *de lege lata* i perspektywy zmian / 110

Magdalena Gurdek

Odwołanie wójta pochodzącego z wyborów pośrednich / 129

Aneta Giedrewicz-Niewińska

Ewolucja statusu pracowniczego członków organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego / 147

Stefan Płażek

Członek organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego jako pracodawca i jako pracownik – niedostatki regulacji / 162

Ewa Koniuszewska

Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego realizatorem współpracy z organizacjami pozarządowymi / 179

Joanna Lemańska

Adekwatność prawnej regulacji pozycji zarządu województwa w odniesieniu do podstawowego zadania samorządu województwa – rozwoju regionalnego / 194

Anna Barczak

Pozycja prawna wójta w ochronie środowiska / 218

Łukasz Młynarkiewicz

Zadania własne gminy oraz pozycja wójta w zakresie planowania energetycznego na obszarze gminy / 231

Jakub H. Szlachetko, Adam Bochentyn

Funkcje wójta w kształtowaniu polityki finansowej gminy z wykorzystaniem budżetu obywatelskiego / 256

Wykaz literatury / 271

Wykaz orzecznictwa / 283

Wykaz skrótów

1. Akty prawne

- EKSL** Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.; Europejska Karta Samorządu Terytorialnego)
- EKS** Europejska Karta Samorządu Regionalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 5 czerwca 1997 r., nieratyfikowana przez Polskę
- k.k.** ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
- Konstytucja RP** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.p.** ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 z późn. zm.)
- k.p.a.** ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.)
- k.p.k.** ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
- k. wyb.** ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.)

p.o.ś.	ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 z późn. zm.)
pr. en.	ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 z późn. zm.)
rozporządzenie płacowe	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1050 z późn. zm.)
u.b.w.	ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1191)
u.c.p.g.	ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 z późn. zm.)
u.d.p.	ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 260 z późn. zm.)
u.d.p.p.w.	ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1118 z późn. zm.)
u.f.p.	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.)
u.o.g.r.l	ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1205)
u.o.p.	ustawa o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 627)
u.p.s.	ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1202)

u.p.s. z 1990 r.	ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 z późn. zm.)
u.p.z.p.	ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm.)
u.r.l.	ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 706)
u.s.g.	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)
u.s.p.	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 595 z późn. zm.)
u.s.t.	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (tekst jedn.: Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 z późn. zm.); obecnie ustawa o samorządzie gminnym
u.s.w.	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 596 z późn. zm.)
u.z.z.w.	ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 z późn. zm.)

2. Czasopisma i publikatory

AUW	Acta Universitatis Wratislaviensis
Dz. U.	Dziennik Ustaw
Dz. Urz.	Dziennik Urzędowy
FK	Finanse Komunalne
ONSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

ONSAiWSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSNKW	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OSNP	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	Orzecznictwo Sądów Polskich
OSS	Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
PiP	Państwo i Prawo
Pr. Pracy	Prawo Pracy
PUG	Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
RPEiS	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Sam. Teryt.	Samorząd Terytorialny
ZNUŁ	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego

3. Inne

j.s.t.	jednostka (-ki) samorządu terytorialnego
NSA	Naczelnny Sąd Administracyjny
RIO	Regionalna Izba Obrachunkowa
RKO	Regionalna Komisja Orzekająca
SKO	Samorządowe Kolegium Odwoławcze
SN	Sąd Najwyższy
TK	Trybunał Konstytucyjny
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny

Wstęp

W polskim systemie samorządu terytorialnego podstawową formą wykonywania władzy przez – będące związkami publicznoprawnymi, a jednocześnie osobami prawnymi – gminy, powiaty i województwa jest demokracja pośrednia. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują zatem swoje zadania – o czym mowa w art. 169 ust. 1 Konstytucji RP – za pośrednictwem organów. Organami tymi, obok organów stanowiących, są organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego czyli wójt (burmistrz lub prezydent miasta), zarząd powiatu na czele ze starostą oraz zarząd województwa na czele z marszałkiem.

Z istoty organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego wynika, że – co do zasady – nie mają one ani kompetencji stanowiących, ani kompetencji kontrolnych. Podejmują natomiast działania mające na celu wykonanie uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, a także posiadają rozległe kompetencje określone przepisami prawa. Należy zwrócić uwagę, że do zadań organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego zalicza się m.in. gospodarowanie mieniem jednostki czy też zatrudnianie i zwalnianie kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych.

Powyższe powoduje, że pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego determinuje możliwość prawidłowego funkcjonowania gmin, powiatów czy województw. Z tego też powodu regulacja prawna w tym zakresie stanowi istotne wyzwanie dla ustawodawcy. Obowiązujące rozwiązania prawne powinny bowiem gwarantować możliwość efektywnego wykonywania zadań jednostek samorządu terytorialnego, a także sprawnego ich funkcjonowania. Rosnąca liczba problemów dotyczących zakresu kompetencji organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego wywołałażywioną dyskusję dotyczącą ich pozycji ustrojowej.

Forum dla tej dyskusji stało się VII Seminarium Naukowe Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego zatytułowane „Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego”, które odbyło się dnia 14 listopada 2013 r. w Krakowie. Toczyło się ono przy udziale osób reprezentujących urzędy marszałkowskie, urzędy powiatowe i urzędy gminne, a także urzędników zatrudnionych w organach administracji rządowej. W seminarium tym uczestniczyli również przedstawiciele ośrodków naukowych, w których prowadzone są badania dotyczące ustroju samorządu terytorialnego w Polsce. Zgodnie bowiem z przyjętym założeniem Seminarium miało stanowić płaszczyznę wymiany poglądów wszystkich tych środowisk.

Podczas seminarium wygłoszono siedem referatów traktujących o pozycji ustrojowej organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Poruszono m.in. zagadnienia dotyczące modeli organów wykonawczych na poszczególnych szczeblach jednostek samorządu terytorialnego, zależności pomiędzy trybem wyboru tych organów a ich relacjami z organami stanowiącymi oraz funkcjonowaniem administracji samorządowej, a także statusu pracowniczego członków tych organów oraz ich roli jako pracodawcy.

Publikacja zawiera nie tylko pełne teksty referatów zaprezentowanych w trakcie VII Seminarium Naukowego Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego, lecz także – powstałe w nawiązaniu do przeprowadzonej dyskusji – opracowania przekazane przez uczestników seminarium. Wszystkie one stanowią trzon niniejszego opracowania, którego podstawowym celem jest przedstawienie szerokiemu kręgowi odbiorców zagadnień prezentowanych i dyskutowanych w trakcie seminarium. Zidentyfikowano w nim bowiem problemy związane z pozycją i funkcjonowaniem organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, a także podjęto próbę wskazania sposobów ich rozwiązania.

Teksty ujęte w niniejszym tomie niewątpliwie wzbogacą dyskusję dotyczącą pozycji ustrojowej organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego i oczekiwanych zmian stosownych regulacji normatywnych. W ocenie Redaktorów mogą one przyczynić się także do wprowadzenia możliwie najlepszych zmian prawa w tym zakresie.

*Redaktorzy
październik 2014*

Wójt, zarząd powiatu i zarząd województwa jako organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego – porównanie ich statusu prawnego

Celem rozważań jest próba porównania głównych elementów określających status prawny organów jednostek samorządu terytorialnego wykonujących funkcję organów wykonawczych na poszczególnych szczeblach na podstawie rozwiązań przyjętych w ustawach samorządowych¹, a także zwrócenie uwagi na wprowadzenie niczym nieuzasadnionych różnic w statusie tych organów, a także błędy językowe popełniane przy interpretacji przepisów prawnych dotyczących tych organów. W założeniu status tych organów powinien być jednakowy, różnice zaś powinny wynikać z ustroju danej jednostki samorządu, a nie z „niedoróbek” ustawowych. Ponadto różnice wynikają też z tego, że na stopniu gminy organ wykonawczy od 2002 r.² jest jednoosobowy, na pozostałych stopniach – kolegialny. Oczywiście ramy opracowania nie pozwalają na szczegółową analizę porównawczą, stąd zwrócona zostanie uwaga tylko na niektóre, jednak istotne aspekty.

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 595 z późn. zm.); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 596 z późn. zm.).

² Do 2002 r. organem gminy był zarząd gminy. Zmiany w tym zakresie wprowadzone zostały ustawą z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1191), co spowodowało, że organem gminy, w miejsce zarządu, stał się jednoosobowy organ – wójt (burmistrz, prezydent miasta). Aktualnie zasady wyboru określa ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 11a u.s.g. organami gminy są: rada gminy i wójt (burmistrz, prezydent miasta). Natomiast organami powiatu są: rada powiatu i zarząd powiatu (art. 8 u.s.p.), a województwa – sejmik województwa i zarząd województwa (art. 15 u.s.w.). Spośród tych organów radzie (gminy, powiatu) i sejmikowi województwa ustawy powierzają funkcję organów uchwałodawczych i kontrolnych, a wójtowi i zarządom – organów wykonawczych danej jednostki samorządu terytorialnego. Tak więc pierwszą z funkcji wójta i zarządu powiatu (województwa), będących równocześnie organami jednostek samorządu terytorialnego, jest funkcja organu wykonawczego. Oznacza to, że to nie organ wykonawczy danej jednostki pełni funkcję zarządu czy wójta, tylko odwrotnie. Takie rozróżnienie, wynikające wprost z przepisów ustawy, jest bardzo ważne dla dalszych rozważań.

Wójt jest organem jednoosobowym, wybieranym w wyborach bezpośrednich, na zasadach określonych w kodeksie wyborczym, natomiast zarząd powiatu (województwa), będący organem kolegiałnym³, wybierany jest przez radę powiatu (sejmik województwa). To już wyznacza różnicę w kadencji tych organów. Trzeba tu wskazać, że kadencja wójta związana jest z kadencją rady gminy i trwa 4 lata. Trwa od dnia rozpoczęcia kadencji rady gminy i upływa z dniem upływu kadencji rady. Ta zbieżność wynika z faktu, że oba organy wybierane są w wyborach bezpośrednich. Objęcie obowiązków przez wójta następuje z chwilą złożenia przez niego ślubowania wobec rady (art. 29a u.s.g.). Zbieżności takiej nie ma w przypadku zarządu powiatu (województwa), ponieważ spośród organów tych jednostek samorządu terytorialnego tylko rada powiatu i sejmik województwa wybierane są w wyborach bezpośrednich. Drugi z organów tych jednostek wybierany jest przez radę (sejmik). Ustawy o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa nie łączą funkcjonowania zarządu z kadencją rady powiatu (sejmiku województwa), nie wprowadzają zatem kadencyjności – jak w przypadku wójta, chociaż *de facto* jest to organ kadencyjny, ale kadencja ta ma inny wymiar aniżeli kadencja wójta. Rada powiatu (sejmik województwa) wybiera zarząd w ciągu 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy. Z tych przyczyn kadencja zarządu rozpoczyna się od wyboru go przez radę

³ Zarząd powiatu składa się z 3–5 członków, w tym starosty i wicestarosty; zarząd województwa składa się z 5 członków, w tym z marszałka, wicemarszałka lub 2 wicemarszałków i pozostałych członków.

(sejmik) i działa on po upływie kadencji rady (sejmiku) do dnia wyboru nowego zarządu. W ten sposób wprowadzona została zasada ciągłości (nieprzerwalności) funkcjonowania zarządu i jego przewodniczącego⁴.

W czasie tak zakreślonej kadencji zarząd powiatu (województwa) może zostać odwołany przez organ, który go powołał, w trybie i na zasadach określonych w ustawach. Przyczyną odwołania zarządu może być:

- 1) nieudzielenie mu absolutorium;
- 2) odwołanie starosty (marszałka województwa) lub złożenie przez niego rezygnacji, co jest odpowiednio równoznaczne z odwołaniem całego zarządu lub złożeniem rezygnacji przez cały zarząd powiatu (województwa). W takim przypadku rada powiatu (sejmik województwa) dokonuje wyboru nowego zarządu w terminie 3 miesięcy od dnia odwołania lub przyjęcia rezygnacji. Odwołany zarząd pełni dotychczasowe obowiązki do czasu wyboru nowego zarządu.

Ponadto ustawa przewiduje jeszcze możliwość rozwiązania zarządu powiatu (województwa) przed upływem kadencji. Następuje to w trybie działań nadzorczych. I tak, zgodnie z art. 83 ust. 2 u.s.p. i art. 84 ust. 2 u.s.w., w razie gdy powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw dopuszcza się zarząd powiatu (województwa), wojewoda wzywa radę powiatu (sejmik województwa) do zastosowania niezbędnych środków, a jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku – za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej – występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o rozwiązanie zarządu powiatu (województwa). W razie rozwiązania zarządu – do czasu wyboru nowego zarządu jego funkcje pełni osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów.

Również w przypadku skorzystania przez Sejm z uprawnień nadzorczych określonych w art. 171 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)⁵ i rozwiązania rady powiatu (sejmiku województwa) zarząd zostaje rozwiązany z mocy prawa. Rozwiązanie rady powiatu (sejmiku) jest bowiem równoznaczne z rozwiązaniem wszystkich organów samorządu powiatowego (samorządu województwa).

⁴ Por. odpowiednio wyrok NSA w Łodzi z dnia 18 kwietnia 1995 r., SA/Łd 2686/94, Wspólnota 1996, nr 48, s. 26; zob. szerzej C. Martysz (w:) *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2007, kom. do art. 28, s. 252.

⁵ „Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza Konstytucję lub ustawy”.

Do rozwiązania zarządu powiatu (województwa) dochodzi też z mocy prawa na podstawie art. 390 k. wyb. – w razie zmian w podziale terytorialnym państwa.

Członkowie zarządu nie składają ślubowania, które uzależniałoby objęcie przez nich obowiązków.

Inaczej przedstawia się sytuacja wójta. Z uwagi na to, że jest to organ pochodzący z wyborów bezpośrednich, rada gminy nie ma przyznanych samodzielnych uprawnień do odwołania go przed upływem kadencji. Może ona wystąpić z inicjatywą przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta. Uchwała rady gminy w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium, podjęta po upływie 9 miesięcy od dnia wyboru wójta i nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji, jest równoznaczna z podjęciem takiej inicjatywy. Również w takim terminie rada może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta z innej przyczyny aniżeli nieudzielenie absolutorium, z tym że w tym wypadku niezbędny jest uprzedni wniosek co najmniej $\frac{1}{4}$ ustawowego składu rady (art. 28a ust. 1 i art. 28b ust. 1 u.s.g.). Odwołanie wójta przed upływem kadencji może nastąpić także w wyniku referendum przeprowadzonego na wniosek mieszkańców gminy⁶. Zarząd powiatu (województwa) nie może być natomiast odwołany w drodze referendum.

Odwołanie przed upływem kadencji wójta może nastąpić również w trybie nadzoru, z tym że skorzystanie przez Sejm z uprawnienia konstytucyjnego o charakterze nadzorczym w stosunku do rady gminy (rozwiązanie tego organu) nie skutkuje odwołaniem wójta. Jeżeli jednak powtarzającego się naruszenia Konstytucji RP lub ustaw dopuszcza się wójt, wojewoda wzywa go do zaprzestania naruszeń, a gdy wezwanie to nie odnosi skutku – występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta. W przypadku odwołania wójta Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która do czasu wyboru wójta pełni jego funkcje (art. 96 ust. 2 u.s.g.)⁷. W tym zakresie uprawnienie wojewody jest takie samo jak w sytuacji, gdy powtarzającego się naruszenia Konstytucji RP lub ustaw dopuszcza się zarząd powiatu (województwa).

⁶ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 706).

⁷ Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 17 października 2007 r., II OSK 491/07, LEX nr 438637, skoro w przepisie art. 96 ust. 2 u.s.g. użyto liczby mnogiej, to musi dojść przynajmniej do dwóch naruszeń prawa.

Skrócenie kadencji wójta nastąpić może ponadto w związku z wygaśnięciem mandatu wójta przed upływem kadencji. Okoliczności uzasadniające wygaśnięcie mandatu określone zostały w przepisie art. 492 k. wyb.⁸

Kolejnym elementem określającym status prawny organów jednostek samorządu terytorialnego pełniących funkcję organów wykonawczych są ich zadania. Zadania wójta i zarządu powiatu w zakresie realizacji tej funkcji są w zasadzie tożsame. Należy do nich wykonywanie uchwał rady i zadań gminy (powiatu) określonych przepisami prawa. W szczególności chodzi tu o (art. 30 ust. 2 u.s.g., art. 32 ust. 2 u.s.p.):

- 1) przygotowywanie projektów uchwał rady gminy (powiatu);
- 2) wykonywanie uchwał rady powiatu przez zarząd, a w przypadku wójta – określanie sposobu wykonywania uchwał rady gminy;
- 3) gospodarowanie mieniem komunalnym⁹ (mieniem powiatu);
- 4) wykonywanie budżetu powiatu (w zakresie zadań wójta nie ma dookreślenia, że chodzi o budżet gminy; pozostaje to w sferze domniemania);
- 5) zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (jednostek organizacyjnych powiatu)¹⁰.

Wskazane przepisy zawierają klauzulę generalną dla wójta i zarządu powiatu do wykonywania uchwał rady gminy (powiatu), a zadania wymienione w dalszej części mają charakter przykładowy (o czym świadczy użycie sformułowania „w szczególności”). Zadania realizowane przez wójta i zarząd powiatu jako organy wykonawcze wskazują ustawy samorządowe również i w innych miejscach, np. uprawnienie do występowania z wnioskiem o zwołanie sesji rady, wydawania przepisów po-

⁸ Okolicznościami tymi są m.in. odmowa złożenia ślubowania, niezłożenie w terminach wskazanych w ustawie oświadczeń majątkowych, zrzeczenie się mandatu, śmierć.

⁹ „Używając pojęcia «gospodarowanie mieniem komunalnym», ustawodawca z pewnością ma na względzie całokształt działań faktycznych i prawnych organu, których przedmiotem jest mienie komunalne” (wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2010 r., I OSK 1752/10, LEX nr 745162).

¹⁰ Jak wskazuje orzecznictwo sądowe, odwołanie ze stanowiska kierownika gminnej jednostki organizacyjnej jest sprawą publiczną o znaczeniu lokalnym. Ma charakter kompetencji władczej związanej z wykonywaniem zadań publicznoprawnych określonych w przepisach. Personalny charakter aktu odwołania z funkcji kierowniczej nie stanowi o jego prywatnoprawnym charakterze. Odwołanie dokonane przez wójta następuje w formie zarządzenia i jest aktem o charakterze administracyjnoprawnym (por. wyrok NSA z dnia 5 sierpnia 2010 r., I OSK 805/10, LEX nr 645315; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 19 listopada 2010 r., II SA/Bd 829/09, LEX nr 653616).

rządkowych w sytuacjach szczególnych. Ponadto zadania takie określają przepisy szczególne, np. art. 87 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.) nakłada na wójta, zarząd powiatu i zarząd województwa obowiązek sporządzania na okres 4 lat odpowiednio gminnego, powiatowego, wojewódzkiego programu opieki nad zabytkami, który przyjmuje rada gminy (powiatu, sejmik województwa), zaś co 2 lata organy te sporządzają sprawozdanie z realizacji tych programów i również przedstawiają je radzie (sejmikowi); art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 260 z późn. zm.) uprawnia zarząd powiatu do opiniowania projektu uchwały rady gminy w sprawie zaliczenie drogi do kategorii dróg gminnych.

W świetle powyższego trudno wyjaśnić, dlaczego art. 32 u.s.p. dwukrotnie podkreśla (w ust. 1 i 2), że zarząd wykonuje uchwały rady powiatu, nie powierzając mu – tak jak wójtowi – uprawnienia do określania sposobu wykonywania tych uchwał. Naczelny Sąd Administracyjny słusznie wskazał, że w sytuacji gdy wykonanie uchwały powierzono wójtowi, to przyjąć należy, że organ ten został umocowany do podjęcia wszelkich działań zmierzających do wprowadzenia tej uchwały w życie, co obejmuje również występowanie przed sądem w razie zaskarżenia tego aktu¹¹. Określenie sposobu wykonania uchwały jest pierwszym etapem jej wykonania. Chodzi o wskazanie m.in. środków finansowych i rzeczowych koniecznych do wykonania uchwały, ustalenie sposobu i harmonogramu jej realizacji oraz wyznaczenie osób odpowiedzialnych za wykonanie całości lub części zadań wynikających z uchwały. Oznacza to, że do zadań wójta należy zdecydowanie, przez kogo, w jakich terminach i za pomocą jakich środków, w jakim trybie mają być zrealizowane zadania wynikające z uchwały¹². Literalna interpretacja tak sformułowanego przepisu prowadzi do wniosku, że sposób wykonania uchwał rady powiatu określa rada. Wydaje się jednak, że należałoby w tym przypadku odnieść się do wykładni systemowej i celowościowej i uznać, że realizując to zadanie, zarząd określa również sposób wykonania uchwał, o ile sposób ten nie został wskazany przez radę powiatu lub w przepisach szczególnych.

¹¹ Wyrok NSA z dnia 5 sierpnia 2010 r., II OSK 1033/10, LEX nr 737686.

¹² Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 stycznia 2010 r., II SA/Go 1011/09 (Dz. Urz. Województwa Lubuskiego Nr 29, poz. 450).

Artykuł 32 ust. 3 u.s.p. wskazuje, że w realizacji zadań zarząd powiatu podlega wyłącznie radzie powiatu. Podobna regulacja zawarta jest w odniesieniu do wójta, z tym zastrzeżeniem, że podległość wójta zawężona została tylko do zadań własnych gminy. Podleganie wyłącznie radzie dotyczy realizacji przez wójta i zarząd powiatu zadań jako organów wykonawczych. Nie została natomiast ustanowiona w ustawie o samorządzie województwa podległość zarządu województwa.

Odmienne od wyżej przedstawionych są w pewnym zakresie zadania zarządu województwa jako organu wykonawczego, co wynika niewątpliwie ze specyfiki województwa (województwo rządowo-samorządowe) i zakresu zadań realizowanych przez województwo samorządowe. Zgodnie z art. 41 u.s.w. zarząd wykonuje zadania należące do samorządu województwa niezastrzeżone na rzecz sejmiku i wojewódzkich jednostek organizacyjnych. Oznacza to, że o ile wójt i zarząd powiatu, realizując funkcje organów wykonawczych, wykonują zadania tych jednostek samorządu terytorialnego, które są dla nich określone przepisami prawa, o tyle zarząd województwa realizuje zadania samorządu województwa na zasadzie domniemania właściwości, tzn. wykonuje wszystkie zadania tej jednostki z wyjątkiem tych, które przepisami prawa nie zostały zastrzeżone na rzecz sejmiku lub wojewódzkich jednostek organizacyjnych¹³. Jak zwraca się uwagę w literaturze, „uzasadnienie rozwiązania

¹³ Por. np. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 czerwca 2005 r., zgodnie z którym zasada domniemania kompetencji na rzecz zarządu województwa i kompetencji tego organu do dysponowania mieniem województwa wskazują, że uczestniczenie innych podmiotów w zarządzaniu majątkiem województwa jest wyjątkiem od reguły występującej w przywołanych przepisach i wymaga wyraźnego upoważnienia normatywnego. Żaden z przepisów prawa nie zawiera upoważnienia dla sejmiku województwa do podejmowania decyzji o podnoszeniu kapitału (wniesieniu aportu do imiennie określonej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością) (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 czerwca 2005 r., II SA/Wr 2771/02, OSS 2005, nr 4, poz. 101); wyrok SN z dnia 20 lutego 2002 r., podkreślający, że przepis art. 41 u.s.w. ustanawia domniemanie kompetencji organu wykonawczego, jakim jest zarząd województwa, odmiennie niż art. 18 ust. 1 u.s.g., formułujący je na rzecz rady gminy jako organu stanowiącego (por. wyrok SN z dnia 20 lutego 2002 r., III RN 211/00, OSNP 2002, nr 15, poz. 348); wyrok NSA w Łodzi z dnia 8 lipca 1999 r., wskazujący również, że przepis art. 41 u.s.w., odmiennie niż ustawa o samorządzie gminnym i ustawa o samorządzie powiatowym, generalną klauzulę właściwości rady gminy z art. 18 ust. 1 u.s.g. i brak takiej w ustawie o samorządzie powiatowym – zastąpił klauzulą odnoszącą się do zarządu województwa i wprowadzającą domniemanie właściwości zarządu województwa we wszystkich sprawach należących do samorządu województwa niezastrzeżonych na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych (zob. wyrok NSA w Łodzi z dnia 8 lipca 1999 r., II SA/Łd 822/99, Współnota 1999, nr 46, s. 25).

polegającego na przyjęciu domniemania właściwości na rzecz organu wykonawczego [zarządu województwa – przyp. E.U.], choć nie jest sprzeczne z zasadą wyrażoną w art. 169 Konstytucji RP, wydaje się nie do końca jasne. Trudno bowiem wskazać konkretne interesy lub potrzeby ustrojowe uzasadniające taki zabieg”¹⁴.

Do przykładowych zadań zarządu województwa należy:

- 1) wykonywanie uchwał sejmiku;
- 2) gospodarowanie mieniem województwa, w tym wykonywanie praw z akcji i udziałów posiadanych przez województwo;
- 3) przygotowywanie projektu i wykonywanie budżetu województwa;
- 4) przygotowywanie projektów strategii rozwoju województwa, planu zagospodarowania przestrzennego i regionalnych programów operacyjnych oraz ich wykonywanie;
- 5) organizowanie współpracy ze strukturami samorządu regionalnego w innych krajach i z międzynarodowymi zrzeszeniami regionalnymi;
- 6) kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie działalności wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym zatrudnianie i zwalnianie kierowników tych jednostek;
- 7) uchwalanie regulaminu organizacyjnego urzędu marszałkowskiego.

Zadaniem wynikającym z funkcji organu wykonawczego jest kierowanie bieżącymi sprawami jednostki samorządu terytorialnego i reprezentowanie jej na zewnątrz. Zadanie to na stopniu gminy należy, co jest oczywiste, do wójta, natomiast na stopniu powiatu i województwa realizuje je przewodniczący zarządu, którym z mocy ustawy są starosta i marszałek województwa. Tak więc starosta kieruje bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje go na zewnątrz¹⁵, a ponadto organizuje on pracę zarządu i starostwa powiatowego, a na stopniu województwa takie same uprawnienia jak starosta ma marszałek województwa¹⁶. Wykonując

¹⁴ A. Marekwa (w:) *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012, kom. do art. 41.

¹⁵ Jak wskazał sąd administracyjny, przepis art. 48 ust. 1 u.s.p. stanowi, że oświadczenie woli w sprawach majątkowych w imieniu powiatu składają dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i osoba upoważniona przez zarząd. Przepis ten wprowadza wyjątek od zasady wyrażonej w art. 26 ust. 1 u.s.p., w myśl której organem wykonawczym powiatu jest zarząd *in corpore*, a także od zasady wyrażonej w art. 34 ust. 1, zgodnie z którą starosta reprezentuje powiat na zewnątrz (wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2007 r., VIII SA/Wa 192/07, LEX nr 461369).

¹⁶ Prawo marszałka województwa do reprezentowania województwa na zewnątrz rozciąga się na wszystkie czynności sądowe i pozasądowe. Obejmuje więc postępowania

funkcję reprezentowania powiatu (województwa) na zewnątrz, starosta (marszałek) jest uprawniony do podejmowania czynności faktycznych i prawnych mających na celu interes powiatu (województwa) we wszelkich stosunkach z organami administracji rządowej i samorządowej. Ma on prawo reprezentowania interesów powiatu (województwa). Czynności te wykonuje jednoosobowo i nie jest związany żadnymi wytycznymi czy instrukcjami pozostałych członków zarządu lub rady powiatu (sejmiku). W tym zakresie działa na takich samych zasadach jak wójt, który określony jest w ustawie jako organ gminy. Jak zauważa C. Martysz, nie ma jednak przeszkód prawnych, by w niektórych wypadkach starosta (marszałek) zasięgał opinii tych podmiotów w sytuacjach uznanych przez niego za uzasadniające takie działanie¹⁷.

Należy też dodać, że w określonych sytuacjach, które można nazwać mianem szczególnych, marszałkowi województwa i staroście przyznane zostały pewne uprawnienia wykonywane w zastępstwie zarządu. Tak więc w sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne marszałek (starosta) podejmuje niezbędne czynności należące do właściwości zarządu. Czynności podjęte w tym trybie wymagają jednak przedstawienia do zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu zarządu. Dodatkowo ustawodawca zastrzega, że podjęcie takich czynności przez starostę nie dotyczy wydawania przepisów porządkowych. Zastrzeżenia tego nie ma w stosunku do marszałka z uwagi na to, że organy samorządu województwa nie mają w ogóle uprawnień do wydawania przepisów porządkowych. Takie przepisy w województwie stanowi wojewoda.

Powyższe uregulowania wskazują już na szczególną pozycję prawną przewodniczącego zarządu powiatu, którym jest starosta, i przewodniczącego zarządu województwa, którym jest marszałek województwa. Spośród członków tych kolegialnych organów, których pozycja w zarządzie jest równorzędna tylko w zakresie, w jakim podejmują oni kolegialne rozstrzygnięcia, to właśnie staroście i marszałkowi przyznane zostały szczególne uprawnienia wykonawcze, niezwiązane tylko

przed wszelkimi sądami (w tym także przed sądami polubownymi) i organami administracji, jak również postępowanie arbitrażowe (w tym w stosunkach międzynarodowych) oraz wszelkie działania prawne, jak w szczególności zawieranie i rozwiązywanie umów (postanowienie NSA z dnia 2 grudnia 2010 r., I OSK 1945/10, LEX nr 657563).

¹⁷ C. Martysz (w.): *Ustawa o samorządzie powiatowym...*, kom. do art. 34, s. 292.

z czynnościami organizującymi prace zarządu. Ani jednak starosta, ani marszałek województwa nie zostali nazwani organami jednostki samorządu terytorialnego. Mimo że nie są oni organami określonych jednostek samorządu terytorialnego, to wykonują istotne, samodzielne funkcje wykonawcze w tych jednostkach.

Wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy (art. 33 u.s.g.), zarząd powiatu – przy pomocy starostwa powiatowego i jednostek organizacyjnych powiatu, w tym powiatowego urzędu pracy (art. 33 u.s.p.), a zarząd województwa – przy pomocy urzędu marszałkowskiego i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych lub wojewódzkich osób prawnych (art. 45 u.s.w.). Organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy, starostwa i urzędu marszałkowskiego określają regulaminy organizacyjne, przy czym należy zauważyć zróżnicowanie kompetencyjne w zakresie tworzenia tych regulaminów. I tak, regulamin urzędu gminy nadaje wójt w drodze zarządzenia¹⁸, regulamin urzędu marszałkowskiego uchwała zarząd województwa, zaś uchwalenie regulaminu starostwa powierzono, nie wiadomo dlaczego, nie zarządowi – jak w województwie, a radzie powiatu. Zarząd powiatu ma jedynie uprawnienie do złożenia wniosku w tym zakresie, a samoistną funkcją zarządu powiatu jest uchwalanie regulaminów organizacyjnych jednostek organizacyjnych powiatu, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej (art. 36 u.s.p.).

Oprócz funkcji organu wykonawczego wójt, zarząd powiatu i zarząd województwa pełnią funkcję organów administracji publicznej. Jest to druga funkcja przypisana tym organom jednostek samorządu terytorialnego. Realizując ją, wydają decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Trzeba jednak zauważyć, że w powiecie uprawnienie do wydawania decyzji należy – co do zasady – do starosty. Zarząd wydaje takie decyzje tylko w przypadkach, gdy przepisy szczególne to przewidują (art. 38 ust. 1 u.s.p.). Podobna regulacja, ale inaczej sformułowana, jest w ustawie o samorządzie województwa. Zgodnie z art. 46 ust. 1 u.s.w. decyzje wydaje marszałek województwa, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Decyzje wydane przez zarząd województwa podpisuje marszałek, zaś wydane przez zarząd

¹⁸ Regulaminy organizacyjne gminnych urzędów nadawane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) zarządzeniem nie stanowią aktu prawa miejscowego i w związku z tym nie istnieje obowiązek ich publikacji w dziennikach urzędowych województwa (wyrok NSA w Łodzi z dnia 15 kwietnia 2003 r., II SA/Łd 324/03, Wspólnota 2003, nr 14, s. 57).

powiatu – starosta. W decyzjach wymienia się imiona i nazwiska członków zarządu, którzy brali udział w wydaniu decyzji.

Wymienione powyżej funkcje wójta oraz zarządu powiatu (województwa), jako organów jednostek samorządu terytorialnego, zamykają niejako wspólną płaszczyznę – oczywiście ze wskazanymi, nie zawsze uzasadnionymi, różnicami w przyjętych regulacjach ustawowych. Można spuentować, że organy te występują w podwójnej roli:

- 1) organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego;
- 2) organów administracji publicznej, przy czym ta ostatnia rola w odniesieniu do zarządów jest ograniczona tylko do przypadków wskazanych w przepisach szczególnych¹⁹.

Poza tym należy zwrócić uwagę na szczególną pozycję starosty i marszałka województwa, którzy – nie będąc organami samorządu terytorialnego – poza samodzielnym zakresem zadań wykonawczych wynikających z funkcji przewodniczących zarządów, pełnią też funkcję jednoosobowych organów administracji publicznej wydających decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji²⁰. W kwestii realizacji tej funkcji ich pozycja prawna jest tożsama z pozycją wójta jako organu administracji publicznej, będącego jednak organem samorządu gminnego. W realizacji tej funkcji starosta i marszałek, podobnie jak wójt, nie podlegają radzie (sejmikowi). Decyzje przez nich wydawane podlegają kontroli instancyjnej.

I w końcu jeszcze jeden element wspólny w statusie prawnym wójta, starosty i marszałka województwa. Są oni kierownikami odpo-

¹⁹ Aktualność swoją zachowuje tu odpowiednio do starosty i marszałka województwa stanowisko wyrażone w wyroku NSA w Warszawie z dnia 21 sierpnia 1998 r., że: „Przepisy ustawy z 1990 r. o samorządzie terytorialnym przewidywały, dla wójtów i burmistrzów (prezydentów miast) podwójną rolę – z jednej strony są to organy administracji wydające rozstrzygnięcia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 39 ust. 1), a z drugiej, jako członkowie zarządu gminy, reprezentują ją na zewnątrz (art. 31)” (zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 21 sierpnia 1998 r., IV SA 1676/96, LEX nr 45150).

²⁰ Jak wyjaśnia C. Martysz, należy przyjąć, że pojęcie „indywidualnej sprawy z zakresu administracji publicznej” odnosi się do konkretnego stanu faktycznego, konkretnego zjawiska czy konkretnej sytuacji życiowej, która jest uregulowana przepisami prawa administracyjnego i która przewiduje rozstrzygnięcie tej sytuacji w formie decyzji administracyjnej. Zaistnienie takiej sytuacji daje więc podstawę do wszczęcia postępowania administracyjnego w celu jej rozstrzygnięcia w drodze decyzji – C. Martysz (w.): *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2007, kom. do art. 38, s. 308.

wiednio: urzędu gminy²¹, starostwa powiatowego i urzędu marszałkowskiego oraz zwierzchnikami służbowymi pracowników tych urzędów. Jako kierownicy urzędu są oni – co do zasady – zobowiązani i odpowiedzialni za zadania związane z kierowaniem i organizacją pracy w urzędzie. Dodatkowo, wójt jest zwierzchnikiem służbowym w stosunku do kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 ust. 5 u.s.g.), starosta – w stosunku do kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem (ale nie służbowym) powiatowych służb, inspekcji i straży (art. 35 ust. 2 u.s.p.), marszałek województwa – w stosunku do kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych (art. 43 ust. 3 u.s.w.). Wykonują z tej racji czynności z zakresu prawa pracy²². Uprawnienia starosty i marszałka województwa w zakresie zwierzchnictwa służbowego nad kierownikami jednostek organizacyjnych nie obejmują zatrudniania i zwalniania tych kierowników. To uprawnienie zastrzeżone jest dla zarządu powiatu (województwa), gdyż mieści się w zakresie spraw publicznych, ale już czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w stosunku do tych kierowników wykonują, zgodnie z art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458 z późn. zm.), właśnie starosta i marszałek województwa.

W podsumowaniu można stwierdzić, że dokonana analiza porównawcza unormowań ustaw samorządowych wskazuje występujące, niczym nieuzasadnione, niedoskonałości legislacyjne. Dowolność w nazewnictwie występująca w doktrynie i orzecznictwie jeszcze tę niedoskonałość pogłębia i zakłóca obraz rzeczywistej roli danego organu.

²¹ Urząd gminy jest wyłącznie aparatem pomocniczym gminy, jednostką zapewniającą obsługę administracyjną, organizacyjną i techniczną wójta. Jest to zorganizowana struktura, której celem jest zapewnienie sprawnej realizacji zadań gminy (wyrok WSA w Białymstoku z dnia 8 lutego 2010 r., I SA/Bk 564/09, LEX nr 578630). Podobnie, starostwo jest aparatem pomocniczym powiatu, a urząd marszałkowski – województwa.

²² Stanowisko takie prezentowane jest też w orzecznictwie sądowym; por. np. wyrok NSA z dnia 18 listopada 2008 r., I OSK 1536/07, LEX nr 526547, wskazujący, że: „Wykonywanie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) czynności za pracodawcę samorządowego jest działaniem w jego imieniu i ze skutkiem prawnym dla pracodawcy samorządowego. Są to zatem czynności pracodawcy samorządowego, a nie organu samorządu terytorialnego. Zatrudnianie pracowników samorządowych nie jest wykonywaniem przez organy samorządu terytorialnego zadania publicznego”; wyrok NSA z dnia 31 sierpnia 2012 r., II OSK 1252/12, OSS 2013, nr 1, poz. 65: „Zadaniami wójta są sprawy z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi oraz sprawy związane z organizowaniem pracy urzędu. Nie jest możliwe, w świetle przepisów u.s.g., powierzenie tych czynności pełnomocnikowi – pracownikowi zatrudnionemu w urzędzie na stanowisku doradcy”.

Przykładem takiej dowolności w nazewnictwie (oczywiście nie neguję tu poniższego orzeczenia co do zasady) jest wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 marca 2013 r., II SA/Ol 80/13, LEX nr 1303549, w którym stwierdza się: „Wszystkie czynności dotyczące stosunku służbowego zastępcy organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego stopnia podstawowego, wykonuje jako pracodawca samorządowy, organ wykonawczy danej jednostki. Nawiązanie i rozwiązanie stosunku pracy wobec zastępcy burmistrza, ustalenie wynagrodzenia oraz inne czynności tego rodzaju (np. nagradzanie) należą do burmistrza”. O ile drugie zdanie zacytowanego orzeczenia jest poprawne, o tyle w pierwszym wystąpiły zasadnicze uchybienia. Przede wszystkim ustawa nie wymienia takiego podmiotu jak „zastępca organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego stopnia podstawowego”. Zastępca wójta (burmistrza, prezydenta miasta) nie jest nigdzie nazwany zastępcą organu wykonawczego. Przejmuje on jedynie zadania i kompetencje wójta z mocy art. 28g ust. 1 u.s.g. (a więc nie tylko jako organu wykonawczego, lecz także jako organu administracji publicznej i kierownika urzędu) w przypadku przemijającej przeszkody w wykonywaniu tych zadań i kompetencji przez wójta z powodu okoliczności wymienionych w tym przepisie, zaś w pozostałych przypadkach działa w zakresie upoważnienia udzielonego przez wójta. Równocześnie, co należy podkreślić, ten sam sąd we wcześniejszym orzeczeniu stosuje poprawne określenia, stwierdzając, np. w wyroku z dnia 12 marca 2008 r.: „Fakt, że wójt (burmistrz, prezydent), w trybie art. 26a u.s.g. powołał swego zastępcę, nie przenosi na tego zastępcę wszelkich kompetencji organu wykonawczego gminy. Z faktu zastępowania burmistrza przez jego zastępcę nie można wnioskować, że zastępstwo to powoduje automatyczne przejście przez zastępcę burmistrza kompetencji burmistrza, akt powołania zastępcy burmistrza nie przesądza o zakresie jego kompetencji, jeżeli w akcie tym nie wskazano zakresu powierzonych zastępcy spraw”²³. Poza tym błędny w cytowanym wyroku z 2013 r. jest zwrot: „czynności pracodawcy samorządowego w gminie wykonuje”, gdyż pracodawcą samorządowym dla zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest urząd gminy (art. 2 u.p.s.), zaś czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za pracodawcę, zgodnie z art. 7 u.p.s., wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta), a nie organ wykonawczy.

²³ Zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 marca 2008 r., II SA/Ol 1044/07, LEX nr 494378.

Marszałek województwa i starosta są członkami zarządu, ale ich pozycja prawna jest równa z pozostałymi członkami tych organów tylko w sytuacji podejmowania przez zarząd działań jako organ kolegialny, natomiast we wszystkich innych sytuacjach jest diametralnie różna. Na odmiennosć tę wskazują już ustawy, podkreślając, że zarząd składa się z określonej liczby członków, w tym ze starosty (marszałka województwa). Użycie zwrotu „w tym” podkreśla już tę różnicę. Stąd też zwrot, z jakim można spotkać się w doktrynie czy w orzecznictwie, typu „członek organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego w roli pracodawcy” jest wyjątkowo niepoprawny. Mówić o „członku organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego” można tylko w odniesieniu do organów kolegialnych, czyli sformułowanie takie odnosić można jedynie do organów w powiecie i województwie, ale już nie w gminie, która przecież też jest jednostką samorządu. Wówczas bowiem interpretacja takiego zwrotu sprowadzałaby się *de facto* do „członka wójta” i w dodatku jeszcze „w roli pracodawcy”. Jak już wcześniej wskazano, ustawa o pracownikach samorządowych wyraźnie określa, że pracodawcą samorządowym jest urząd gminy (starostwo powiatowe, urząd marszałkowski), a nie członek organu wykonawczego, zaś czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za pracodawcę samorządowego wykonują w stosunku do pracowników tych urzędów odpowiednio – wójt, starosta, marszałek województwa (co do zasady – art. 7 u.p.s.), natomiast w stosunku do wójta, starosty, marszałka województwa – przewodniczący rady gminy (powiatu, sejmik województwa) w zakresie nawiązania i rozwiązania stosunku pracy, a w pozostałym zakresie – osoby wyznaczone zgodnie z art. 8, 9, 10 u.p.s. Czynności te, co też już podkreślono, są samodzielnymi uprawnieniami wymienionych podmiotów, a nie uprawnieniami członka organu wykonawczego, tym bardziej że np. członek organu wykonawczego powiatu niebędący starostą nie ma w ogóle samodzielnych uprawnień w wymienianym zakresie.

Wskazano wcześniej, że wójt i zarząd powiatu (województwa), będący – zgodnie z ustawami – organami poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, odgrywają podwójną rolę: organu wykonawczego danej jednostki samorządu i organu administracji publicznej. Również podwójną rolę, odpowiadającą w części roli wójta w gminie, odgrywają starosta i marszałek województwa, gdyż tak samo jak wójt są samodzielnymi organami administracji publicznej oraz kierownikami urzędu (odpowiednio starostwa i urzędu marszałkowskiego) oraz

zwierzchnikami służbowymi w stosunku do pracowników zatrudnionych w tych urządach (nawet nazwa tych urzędów łączy się z nazwą ich kierowników). Różnica w tych rolach jest taka, że mimo tożsamyh ról wójt jest organem jednostki samorządu terytorialnego (gminy), a starosta i marszałek – nie są.

Analiza porównawcza prowadzi w końcu do wniosku, że zasadne byłoby w kolejnych pracach legislacyjnych zsynchronizowanie ze sobą ustaw samorządowych.

prof. dr hab. Elżbieta Ura, Uniwersytet Rzeszowski

Problematyka determinantów wyboru monokratycznego lub kolegialnego modelu organu wykonawczego na poszczególnych szczeblach jednostek samorządu terytorialnego

1. Zagadnienia wstępne

Konstytucja RP w art. 169 wprowadza dychotomiczny podział organów jednostek samorządu terytorialnego na stanowiące i wykonawcze. Ustala, że organy stanowiące mają pochodzić z powszechnych, bezpośrednich, równych wyborów. Wynika stąd kolegialny charakter tych organów. Ustawa zasadnicza nie reguluje natomiast pozycji prawnej organów wykonawczych, przesądza tylko, że mają pochodzić z wyborów, nie wskazując jakich – bezpośrednich czy pośrednich, nie rozstrzyga także w kwestii składu osobowego – kolegialności bądź monokratyczności, trudno też znaleźć w jej treści wyznaczenie relacji między organami stanowiącymi i wykonawczymi¹. Konstytucja RP pozostawia unormowanie tych spraw ustawom zwykłym. Bardziej konkretne postanowienia wyłaniają się z treści art. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.) – zawarta tam koncepcja ustrojowa samorządu terytorialnego zakłada istnienie rad lub zgroma-

¹ Użycie przez ustrojodawcę liczby mnogiej „organy wykonawcze” jest niekiedy interpretowane jako brak ograniczenia ustawodawcy zwykłego w kwestii liczby organów wykonawczych w jednostkach samorządu terytorialnego – J. Boć uznaje, że „przez użycie liczby mnogiej ustrojodawca uwolnił się od konstytucyjnego rozstrzygnięcia, czy organów wykonawczych będzie trzy, dwa czy jeden”; zob. *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 268.

dzeń, w których skład wchodzi członkowie wybierani w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych, przy czym rady (zgromadzenia) „mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi”.

Zgodnie z aktualną regulacją prawną, na poziomie gminy organ wykonawczy ma charakter monokratyczny. Ten stan istnieje od 2002 r., kiedy na mocy ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta zniesiono dotychczasowy kolegialny organ wykonawczy gminy w postaci zarządu i wprowadzono w to miejsce organ jednoosobowy, tj. wójta, burmistrza, prezydenta miasta².

Pierwsze wybory wójtów zostały przeprowadzone w dniu 27 października 2002 r. Wszystkie zadania i kompetencje przypisane dotychczas zarządowi gminy oraz przewodniczącemu zarządu gminy przeszły na rzecz wójta³. Ustawodawca uczynił to w sposób dość mechaniczny, przez zastosowanie formuły: „ilekroć w dotychczasowych przepisach jest mowa o zadaniach i kompetencjach zarządu gminy stają się one zadaniami i kompetencjami wójta (burmistrza, prezydenta miasta)” oraz „ilekroć w dotychczasowych przepisach jest mowa o zadaniach i kompetencjach przewodniczącego zarządu gminy należy przez to rozumieć wójta (burmistrza, prezydenta miasta)”, a także „ilekroć w dotychczasowych przepisach jest mowa o zarządzie gminy lub o przewodniczącym zarządu należy przez to rozumieć wójta, burmistrza, prezydenta miasta”.

Ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta z 2002 r. spowodowała wyłom w tradycyjnie ukształtowanym modelu organu wykonawczego j.s.t. jako organu kolegialnego. Kiedy w 1990 r. reaktywowano samorząd terytorialny⁴, tworząc gminę – wspólnotę mieszkańców określonego obszaru – ustawodawca przywrócił

² Ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta formalnie weszła w życie dnia 4 sierpnia 2002 r., ale zdecydowana większość jej przepisów zaczęła obowiązywać później, z dniem 27 października 2002 r., tj. w dniu wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzonych w związku z zakończeniem kadencji tych organów wybranych w dniu 11 października 1998 r. Ustawa uchylona z dniem 1 sierpnia 2011 r.

³ Ilekroć w niniejszym tekście jest mowa o wójcie, należy przez to rozumieć także burmistrza i prezydenta miasta.

⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (obecnie: gminnym) (tekst pierwotny: Dz. U. Nr 16, poz. 95, tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.).